



Vlaams
Parlement

stuk **37-A** (2014) – Nr. 1
ingediend op 2 juli 2014 (2014)

Verslag

van het Rekenhof

over de raamcontracten
van het Agentschap voor Facilitair Management



Rekenhof



Raamcontracten van het Agentschap voor Facilitair Management



Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, juni 2014

Raamcontracten van het Agentschap voor Facilitair Management



Inhoud

Samenvatting	7
Hoofdstuk 1	
Inleiding	11
1.1 Onderzoeksdomein	12
1.2 Onderzoeksaanpak	13
Hoofdstuk 2	
Wettelijk en bestuurlijk kader	15
2.1 Wettelijk kader	16
2.2 Bestuurlijk en beleidskader	17
2.2.1 Situering van het AFM	17
2.2.2 Organisatie van het AFM	18
2.2.3 Raamcontracten als beleidsinstrument binnen de Vlaamse overheid	19
2.3 Conclusie	21
Hoofdstuk 3	
Beheer van de raamcontracten	23
3.1 Inleiding	24
3.2 Totstandkoming en beheer van de raamcontracten	24
3.2.1 Identificatie van mogelijke raamcontracten	25
3.2.2 Voorbereiding van de gunning	25
3.2.3 Gunning van de opdracht	26
3.2.4 Promoten van het raamcontract bij de klanten	27
3.2.5 Opvolging van de uitvoering van het raamcontract	28
3.2.6 Evaluatie van het raamcontract op het einde van de looptijd	29
3.3 Continuïteit van de dienstverlening	29
3.4 Beheer van klanten, leveranciers en expertise	31
3.4.1 Beheer van klanten	31
3.4.2 Beheer van leveranciers en dienstverleners	33
3.4.3 Beheer van expertise	33
3.5 Managementinformatie	34
3.6 Conclusie	35
Hoofdstuk 4	
Gunning en uitvoering van de raamcontracten	37
4.1 Inleiding	38
4.2 Gunning en inhoud van de raamcontracten	38
4.3 Uitvoering van de raamcontracten	40
4.4 Duurzaamheidscriteria in de raamcontracten	41
4.5 Conclusie	41

Hoofdstuk 5	
Conclusies	43
Hoofdstuk 6	
Aanbevelingen	45
Hoofdstuk 7	
Reactie van de minister	47
Bijlage	
Antwoord van de Vlaamse minister van Bestuurszaken	49

Samenvatting

Het Rekenhof heeft een audit uitgevoerd naar de facilitaire raamcontracten die worden beheerd door het Agentschap voor Facilitair Management en waarvan de entiteiten van de Vlaamse overheid gebruik kunnen maken. Raamcontracten zijn overeenkomsten waarbij een leverancier gedurende de looptijd van het contract zich ertoe verbindt te leveren aan vooraf vastgelegde prijzen en voorwaarden. Het gegroepeerd organiseren van haar aankopen kan een overheid besparingen en efficiëntiewinsten opleveren. Zij kan lagere prijzen bedingen door de afname van grotere volumes, de administratieve lasten verminderen en goederen kunnen sneller geleverd worden doordat niet telkens een afzonderlijke gunningsprocedure moet worden doorlopen.

Het Rekenhof heeft nagegaan of het agentschap de facilitaire raamcontracten op een efficiënte wijze beheert en of de totstandkoming en de uitvoering van de raamcontracten gebeurt in overeenstemming met de regelgeving. Daartoe heeft het Rekenhof 26 facilitaire raamcontracten onder de loep genomen (het AFM beheert ongeveer 150 raamcontracten), beleidsdocumenten en interne documenten van het AFM bestudeerd en personeelsleden betrokken bij het beheer van de raamcontracten bevroegd.

Hoewel onder meer de beleidsnota en de beheersovereenkomst doelstellingen bevatten voor de facilitaire dienstverlening van het AFM, is er een gebrek aan een algemeen uitgewerkte visie voor het gebruik en beheer van raamcontracten, waarin onder meer het minimum te verzekeren aanbod is opgenomen en de voor- en nadelen van raamcontracten zijn afgewogen.

De mogelijkheden om raamcontracten af te sluiten, worden door het AFM niet systematisch geïdentificeerd en de werkwijze is weinig transparant. Het AFM bevroegt onvoldoende de potentiële afnemers over hun noden. De voorbereidende stappen in de besluitvorming van het sluiten van een raamcontract (marktverkenning, behoeftepeiling, ...) vinden niet altijd plaats of resulteren niet in een afzonderlijke rapportering. Er is geen structureel overleg tussen het AFM en de klanten bij nieuwe raamcontracten en bij bestaande beperkt de voorstudie zich tot een raming van de afgenomen hoeveelheden. Het AFM leeft de vooropgestelde doorlooptijden van de gunningsprocedure niet na, waardoor er hiaten ontstaan in het aanbod. Ook worden raamcontracten niet tijdig verlengd of hernieuwd. De continuïteit van de dienstverlening is dus niet verzekerd.

De bestelinformatie ten behoeve van de klanten is goed weergegeven op de site van het AFM. Een systematische evaluatie van de raamcontracten op het einde van de looptijd ontbreekt echter. Het AFM heeft geen duidelijk zicht op wie afneemt van de raamcontracten, noch op de afgenomen hoeveelheden. Het klantenbeheer is in het algemeen ondermaats. Het AFM maakt te weinig gebruik van de beschikbare instrumenten om kennis te verwerven over zijn klanten.

Het leveranciersbeheer is niet gestructureerd en er is geen overzicht van de beschikbare informatie per raamcontract.

Gelet op de tekortkomingen heeft het agentschap al heel wat inspanningen gedaan om het beheer van de raamcontracten te verbeteren: het voerde een reorganisatie door en trok accountmanagers aan. Het ontwikkelt beheersinstrumenten, zoals een kennisdatabank, of heeft die al in gebruik genomen, zoals categorieplannen en jaarinkoopplannen. Ook is de aandacht voor de continuïteit van de dienstverlening verscherpt. Die gunstige evolutie moet versterkt worden verder gezet. Het AFM beschikt ook nog niet over voldoende managementinformatie om zelf zijn beheer van de raamcontracten te beoordelen. Externe verantwoording of rapportering over het beheer van raamcontracten ontbreekt bij gebrek aan adequate gegevens.

De inhoud van de bestekken en de gunning van de raamcontracten zijn grotendeels in overeenstemming met de regelgeving. Knelpunten zijn evenwel het afsluiten van raamcontracten na de gestanddoeningstermijn en het miskennen van de regelgeving voor de verlenging van de raamcontracten. Het AFM neemt wel duurzaamheidscriteria op in zijn bestekken.

Inleiding

Hoofdstuk

1

1.1 Onderzoeksdomein

Raamcontracten zijn overeenkomsten waarbij een leverancier zich er gedurende de looptijd van het contract toe verbindt te leveren aan vooraf vastgelegde prijzen en voorwaarden. De voornaamste voordelen van raamcontracten zijn de volgende:

- Door grotere hoeveelheden aan te kopen, kan de overheid economische schaalvoordelen realiseren. Zij kan lagere prijzen bedingen dan wanneer elke aanbestedende entiteit afzonderlijk hetzelfde zou aankopen. De overheid zit in een sterkere onderhandelingspositie, waardoor ze ook hogere eisen kan stellen aan de kwaliteit en de dienstverlening.
- De administratieve lasten voor de deelnemende entiteiten verminderen, doordat maar één gunningsprocedure moet worden doorlopen. Een aanbestedende entiteit die een beroep doet op een raamcontract, is vrijgesteld van de verplichting zelf een gunningsprocedure te organiseren.
- Dankzij raamcontracten kunnen verschillende aanbestedende entiteiten hun knowhow en technische productkennis samenbrengen en ontstaat ook een zekere specialisatie in het doorlopen van de wettelijke procedures, wat leidt tot een grotere kwaliteitsgarantie.
- Goederen en diensten kunnen sneller worden geleverd, doordat de aanbestedende entiteiten geen afzonderlijke gunningsprocedure moeten opstarten.
- Bij raamcontracten is er geen afnameplicht, waardoor nog altijd een beroep kan worden gedaan op andere leveranciers.

Aan het werken met raamcontracten kunnen echter ook nadelen verbonden zijn:

- Een raamovereenkomst beperkt de marktwerking gedurende de looptijd.
- Doordat in beginsel grotere opdrachten worden uitgeschreven met navenante (selectie)criteria, komen mogelijk alleen bedrijven in aanmerking die grotere volumes kunnen leveren en hebben kleinere ondernemingen en aanbidders minder kans op succes.

Kleinere opdrachten kunnen worden gegund via de onderhandelingsprocedure zonder bekendmaking (tot 67.000 euro). De groepering van kleinere opdrachten tot één opdracht met een grotere waarde kan tot gevolg hebben dat geen beroep meer kan worden gedaan op die soepele procedure.

Dit onderzoek heeft betrekking op de facilitaire raamcontracten die het Agentschap voor Facilitair Management (AFM) beheert binnen de Vlaamse overheid. Het AFM is een intern verzelfstandigd agentschap binnen het beleidsdomein Bestuurszaken en is als horizontale dienstverlener belast met de uitvoering van het beleid inzake facilitair management. Het AFM stelt ongeveer 150¹ raamcontracten ter beschikking in de volgende productgroepen²:

- schoonmaak (vuilniszakken),
- catering (o.a. diepvriesgroenten, dranken, koffie),
- energie (o.a. aardgas, gasolie, energieaudits),
- facilitair (landmeter, rookcabines),
- werken (schilderwerken, opfrissingswerken),

¹ Cijfer afkomstig uit het Ondernemingsplan 2013.

² De productgroepen steunen op een indeling door het AFM.

- data en telefonie (ontwerp datacenters),
- diensten (maaltijdcheques),
- elektriciteit (risicoanalyses, kleine elektriciteitswerken),
- machines (laserfaxen),
- meubilair (stoelen, tafels, rekken),
- security (onderhoud liften, brandblusapparaten),
- voertuigen (personenwagens, terreinwagens, tractoren, dienstfietsen),
- kantormateriaal (kantoorbenodigdheden, mappen, briefpapier, kopieerpapier),
- kleding (o.a. allerhande werkkledij, uniformkledij).

Het AFM is binnen het beleidsdomein Bestuurszaken niet de enige aanbieder van facilitaire raamcontracten. Zo wordt het ICT-raamcontract beheerd door de entiteit e-government en ICT-Beheer, die ook instaat voor het telecomcontract en voor het raamcontract printers en kopieertoestellen. Daarnaast biedt het departement Bestuurszaken een raamcontract ICT-Consultancy aan en zijn er nog entiteiten buiten het beleidsdomein Bestuurszaken (o.a. Kind & Gezin) die ICT-raamcontracten openstellen voor andere entiteiten binnen de Vlaamse overheid. Die raamcontracten vallen buiten de scope van het onderzoek³.

1.2 Onderzoeksaanpak

Dit onderzoek wenst een antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

1. Beheert het Agentschap voor Facilitair Management de raamcontracten op een efficiënte wijze en worden ze afdoende benut binnen de Vlaamse overheid?
2. Stemt de gunning van de raamcontracten en de uitvoering ervan (de latere wijzigingen) overeen met de regelgeving?

De onderzoeksmethoden van het Rekenhof bestonden uit een dossiercontrole van 26 raamcontracten uit de verschillende productgroepen, onderzoek van de beleidsdocumenten (beleidsnota, beleidsbrieven, beheersovereenkomst, ondernemingsplan) en interne documenten (procedurevoorschriften, handleidingen, publicaties op het extranet van de Vlaamse overheid) en interviews met personeelsleden die betrokken zijn bij het beheer van de raamcontracten binnen het AFM.

Het Rekenhof heeft de audit op 22 mei 2012 aangekondigd bij de voorzitter van het Vlaams Parlement, de Vlaamse minister van Bestuurszaken en de administrateur-generaal van het Agentschap voor Facilitair Management. Het voorontwerp van verslag werd op 21 januari 2014 bezorgd aan het Agentschap voor Facilitair Management. Op 17 februari 2014 legde de administrateur-generaal zijn reactie voor aan het Rekenhof. Rekening houdend met de commentaar van de administrateur-generaal heeft het Rekenhof het ontwerpverslag op 8 april 2014

³ Verder zijn er nog entiteiten die niet-facilitaire raamcontracten aanbieden voor andere entiteiten binnen de Vlaamse overheid. Zo bieden binnen het beleidsdomein Bestuurszaken Jobpunt Vlaanderen en het Agentschap voor Overheids-personeel raamcontracten aan voor personeelsaangelegenheden en organisatieontwikkeling, heeft binnen het departement Bestuurszaken de afdeling Overheidsopdrachten een raamcontract externe juridische ondersteuning en de dienst Wetsmatiging een raamcontract om administratieve lasten en beheerskosten te meten. Dergelijke raamcontracten maken evenmin het voorwerp uit van deze audit.

bezorgd aan de Vlaamse minister van Bestuurszaken. De minister heeft geantwoord op 19 mei 2014. Zijn antwoord is integraal opgenomen als bijlage bij dit verslag.

Wettelijk en bestuurlijk kader

Hoofdstuk

2

2.1 Wettelijk kader

Met de wet van 15 juni 2006 betreffende overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten werd de rechtsfiguur van de raamovereenkomst binnen de klassieke sectoren ten volle erkend⁴. Zoals gesteld in de memorie van toelichting, was de raamovereenkomst in de klassieke sectoren al gangbaar vóór de officiële regeling ervan, onder de vorm van bestellingsopdrachten. Terwijl de wetgevende teksten spreken over raamovereenkomsten, gebruikt het AFM (en ook de website Bestuurszaken) de term raamcontract. In dit verslag zal verder de term raamcontracten worden gehanteerd.

Artikel 2, 4°, en artikel 15 van de wet van 15 juni 2006 maken een onderscheid tussen een aankoopcentrale en een opdrachtcentrale.

- Aankoopcentrales zijn entiteiten die voor eigen rekening en in eigen naam leveringen en diensten verwerven om die vervolgens door te verkopen aan andere, juridisch onderscheiden entiteiten.
- Opdrachtcentrales gunnen opdrachten van werken, leveringen of diensten voor rekening van andere entiteiten. Vervolgens treden verschillende aankoopdiensten in eigen naam en voor eigen rekening op als opdrachtgever-contractant en plaatsen hun opdrachten/bestellingen rechtstreeks bij de leverancier of dienstverlener onder dezelfde voorwaarden zoals vastgelegd in de administratieve voorwaarden van het bestek.

Als het AFM de afgesloten raamcontracten openstelt voor andere entiteiten van de Vlaamse overheid, treedt het op als opdrachtcentrale. De terminologie in de beleidsdocumenten en de documenten van het agentschap is niet altijd correct. Zo wordt in de beleidsnota⁵ en de beheersovereenkomst 2011-2015⁶ de term aankoopcentrale gebruikt, terwijl dat eigenlijk opdrachtcentrale had moeten zijn. Het is volgens het AFM nooit de bedoeling geweest dat het zou instaan voor de betaling aan leveranciers van bestellingen van andere entiteiten. Het AFM zorgt voor de opmaak en de gunning van de contracten en de afnemende entiteiten staan in voor de operationele afhandeling van de aankopen (bestellen, ontvangst, betaling)⁷.

⁴ Artikel 3, 15°, definieert een raamovereenkomst als een overeenkomst tussen één of meer aanbestedende overheden of overheidsbedrijven en één of meer aannemers, leveranciers of dienstverleners met het doel gedurende een bepaalde periode de voorwaarden inzake te plaatsen opdrachten vast te leggen, met name wat betreft de prijzen en eventueel de beoogde hoeveelheden.

⁵ Beleidsnota 2009-2014, p. 54.

⁶ Beheersovereenkomst 2011-2015 tussen de Vlaamse Regering en het Agentschap voor Facilitair Management, p. 22, 23, 29 en 46.

⁷ Het team Strategische Inkoop van het AFM (zie 2.2.2) biedt voor de raamcontracten in de productgroep voertuigen en in mindere mate ook in de productgroep meubilair wel ondersteuning aan de afnemers. Daarnaast kunnen de entiteiten van de Vlaamse overheid een beroep doen op het agentschap om contracten op maat van hun specifieke facilitaire noden op te stellen en te sluiten. Zo heeft het AFM in 2012 140 specifieke contracten op maat van de klant gesloten.

2.2 Bestuurlijk en beleidskader

2.2.1 Situering van het AFM

Het AFM werd opgericht door het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004⁸. Artikel 3 en 4 van het oprichtingsbesluit omschrijven de missie en de taak van het AFM.

In de beheersovereenkomst 2011-2015 tussen de Vlaamse Regering en het AFM is de visie van het agentschap als volgt neergeschreven: *Het AFM wil uitgroeien tot hét kenniscentrum voor facilitair management en hierin het eerste aanspreekpunt zijn voor alle entiteiten van de Vlaamse overheid. Daarbij wil het AFM een voorbeeldfunctie vervullen naar de maatschappij door op efficiënte wijze een duurzaam facilitair management te realiseren binnen de Vlaamse overheid.* Om die visie te realiseren, werden in de beheersovereenkomst vier strategische hoofddoelstellingen bepaald:

- Binnen de Vlaamse overheid de referentie worden inzake marktkennis over facilitair management.
- Binnen de Vlaamse overheid de referentie worden inzake de toepassing van de wet- en regelgeving voor facilitair management.
- Continu een efficiënte en effectieve dienstverlening verzekeren.
- Een duurzaam facilitair beleid voeren.

Ter ondersteuning van de vier strategische hoofddoelstellingen zijn binnen het AFM vijf ondersteunende strategische doelstellingen bepaald:

- Een transparante rapportering aanreiken.
- Een diepgaande kennis verwerven van zijn potentiële klanten.
- Een aantrekkelijk dienstenaanbod bieden.
- Een goede bekendheid en positief imago realiseren/verwerven en behouden.
- Beschikken over een hechte en gemotiveerde ploeg van professionele personeelsleden.

Het AFM is voorzitter van het Tactisch Overlegforum Facilitair Management, een overlegorgaan samengesteld uit vertegenwoordigers van de dertien beleidsdomeinen, dat maandelijks bijeenkomt. Het forum bespreekt de operationele beleidsdomeinoverschrijdende elementen op het vlak van facilitair management, zoals de opvolging van lopende projecten, de overeenkomsten, het optimale gebruik van middelen, de implementatie en het monitoren van strategische beslissingen. Het AFM informeert de leden over de lopende raamcontracten en over de status van de raamcontracten die nog in voorbereiding zijn.

Het Tactisch Overlegforum Facilitair Management werd in 2011 aangevuld met een strategisch *Klantenforum AFM*, opgericht in de schoot van het College van Ambtenaren-generaal (CAG) als adviesforum, om de toekomstvisie en de beleidsdoelstellingen van de Vlaamse Regering voor een efficiënte, duurzame en klantgerichte facilitaire ondersteuning te realiseren. De doelstelling van het klantenforum is de directie van het AFM te adviseren bij een aantal strategische keuzes op korte of middellange termijn, die een impact kunnen hebben op de aard,

⁸ Het besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap *Agentschap voor Facilitair Management*.

scope en modaliteiten van de facilitaire dienstverlening aan de verschillende beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid.

2.2.2 Organisatie van het AFM

Met ingang van 1 oktober 2012 werd aan het hoofd van het AFM een nieuwe administrateur-generaal aangesteld. De interne organisatiestructuur werd aangepast middels het besluit van de administrateur-generaal tot indeling van het Agentschap voor Facilitair Management in subentiteiten en tot vaststelling van het organogram. De vernieuwde organisatiestructuur omvat vijf afdelingen. Terwijl vóór de reorganisatie alle raamcontracten werden gesloten binnen de afdeling Studie en Advies door de teams Contractbeheer en Technieken⁹, zijn nu de volgende afdelingen en teams betrokken bij de totstandkoming en het beheer van raamcontracten:

- Binnen de afdeling Klanten en Ondersteuning
 - heeft het team Strategische Inkoop¹⁰ een algemene coördinerende rol en staat het in voor de aanbesteding en het beheer van de raamcontracten (zie verder),
 - staat het team Klantenbeheer in voor de behoeftepeiling bij (potentiële) klanten voor nieuwe raamcontracten en verzorgt het de evaluatie van de bestaande contracten,
 - staat het team Aanbestedingen in voor de administratieve verrichtingen bij de gunning van de raamcontracten.
- Binnen de afdeling Regionale Dienstverlening staat het team Contractbeheer Regionale Dienstverlening in voor de raamcontracten catering en schoonmaak en rapporteert het daarover aan het team Strategische Inkoop.
- Binnen de afdeling Technisch Beheer sluit het team Technieken de raamcontracten technieken af, waarover eveneens wordt gerapporteerd aan het team Strategische Inkoop.
- Binnen de Stafdiensten verzorgt het team Communicatie de publicatie van de raamcontracten op de intranetpagina van het AFM, alsook de communicatie naar de doelgroepen. Dat vindt plaats onder de inhoudelijke verantwoordelijkheid van het team Strategische Inkoop.

Het vroegere team Juridische Ondersteuning is opgegaan in de afdeling Overheidsopdrachten van het departement Bestuurszaken. Tussen het AFM en het departement Bestuurszaken werd een samenwerkingsprotocol afgesloten, o.a. voor adviesverlening en juridische ondersteuning.

Doordat de beheerstaken van het AFM als opdrachtcentrale grotendeels zijn ondergebracht in het coördinerende team Strategische Inkoop, kan het agentschap zich ten aanzien van zijn klanten gemakkelijker profileren. Het team Strategische Inkoop bestaat uit een teamhoofd, vijf contractbeheerders en twee administratieve ondersteunende medewerkers¹¹. Het staat concreet in voor:

- het sluiten en beheren van de raamcontracten in de productgroepen voertuigen, meubilair, kleding, kantormateriaal, machines, bewaking en diensten;
- het sluiten van contracten op maat van klanten of voor het AFM zelf in voormelde productgroepen;

⁹ Die centralisatie werd ingevoerd na een reorganisatie in 2010.

¹⁰ Voor juli 2013 team Expertise Contractbeheer.

¹¹ Het AFM versterkte het team in de loop van het onderzoek met een nieuw teamhoofd en een vijfde contractbeheerder.

- de coördinatie van alle logistieke, technische en bouwkundige raamcontracten;
- de ondersteuning van de klanten bij bestelling, oplevering en keuring, alsook het aanbren-
gen van technische expertise.

2.2.3 Raamcontracten als beleidsinstrument binnen de Vlaamse overheid

Noch de beleidsdocumenten (beleidsnota en beleidsbrieven), noch het oprichtingsbesluit of de beheersovereenkomst bevatten een omstandige opdrachtomschrijving voor het AFM specifiek voor raamcontracten. Er zijn geen normen vastgelegd voor een minimaal te verzekeren aanbod van raamcontracten. Het agentschap beschikt evenmin over een algemene visienota waarin het beleid rond raamcontracten wordt uitgewerkt en waarin de voor- en nadelen van raamcontracten worden afgewogen en hoe ze bijdragen aan verschillende doelstellingen¹². In de beleidsnota Bestuurszaken 2009-2014 en in de jaarlijkse beleidsbrieven van de bevoegde minister worden de raamcontracten aangeboden door het AFM immers ingezet als een beleidsinstrument dat moet bijdragen tot:

- het behalen van efficiëntiewinsten door de Vlaamse overheid,
- een duurzaam facilitair management en aankoopbeleid,
- een verhoogde samenwerking met de lokale besturen en met de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

Op 7 februari 2014 keurde de Vlaamse Regering de conceptnota *Een visie voor het gebruik van de figuur van de raamovereenkomst en de figuur van de opdrachtcentrale binnen de Vlaamse overheid* goed¹³, waaraan het AFM binnen een werkgroep van de afdeling Overheidsopdrachten van het departement Bestuurszaken meewerkte. Het agentschap gaf aan dat het nieuwe teamhoofd van Strategische Inkoop de visie van het agentschap met betrekking tot de raamcontracten in 2014 verder uitwerkt.

Behalen van efficiëntiewinsten

De bestaansreden van zowel de Management Ondersteunende Diensten (MOD), als de centrale agentschappen (bv. het AFM, het Agentschap voor Overheidspersoneel) is de andere entiteiten zodanig te ondersteunen dat zij zich ten volle kunnen toeleggen op hun kerntaken.

In de beleidsbrief Bestuurszaken 2012-2013 wordt vooropgesteld dat het AFM verder tot een efficiënt, klantgericht en transparant dienstencentrum dient te evolueren¹⁴, onder meer door gericht raamcontracten toe te passen voor frequent optredende behoeften en door zowel het dienstverleningsaanbod als de interne werking te optimaliseren. Het AFM formuleerde daarover in zijn beheersovereenkomst 2011-2015 onder meer de volgende doelstellingen (OBD5.3 en 5.5):

- alle producten of diensten die het agentschap aanbiedt, duidelijk beschrijven en kaderen, om ze vervolgens op transparante wijze te ontsluiten naar alle entiteiten van de Vlaamse overheid via een overkoepelend dienstenplatform,

¹² Het AFM beschikt over een interne nota *Visie op inkoopfunctie binnen AFM*. Die nota werd opgemaakt naar aanleiding van de reorganisatie in 2010 en omschrijft op operationeel niveau welke knelpunten de reorganisatie moet verhelpen en de nieuwe methodiek van categorie- en jaarinkoopplannen per productgroep.

¹³ VR 2014 0702 DOC.0101-1BIS Figuur raamovereenkomst opdrachtcentrale – nota.

¹⁴ Conform de doelstellingen vastgelegd in het sleutelproject rationalisatie managementondersteunende functies.

- altijd optreden als aankoopcentrale voor de volledige Vlaamse overheid bij elke aanbesteding die wordt georganiseerd voor de invulling van (generieke) facilitaire noden.

Duurzaam facilitair management en aankoopbeleid

Overeenkomstig de beleidsnota Bestuurszaken 2009-2014 werd in de beheersovereenkomst een duurzaam facilitair beleid voeren als strategische doelstelling opgenomen. Het AFM streeft bij overheidsopdrachten een voorbeeldrol na inzake duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Waar mogelijk zal het in de raamcontracten gecertificeerde producten inzake recycleerbaarheid opnemen en van alle raamcontracten zal het de duurzaamheidsgraad duidelijk in kaart brengen.

In het kader van het sleutelproject *Duurzaam optreden van de Vlaamse overheid*¹⁵ van het meerjarenprogramma *Slagkrachtige Overheid* beoogt de Vlaamse overheid tegen 2020 100% duurzame overheidsopdrachten te realiseren¹⁶. In september 2008 werd de Task Force duurzame overheidsopdrachten opgericht¹⁷. Vier op elkaar volgende Vlaamse actieplannen, die elk lopen over een periode van drie jaar, moeten de doelstelling realiseren¹⁸. Binnen het actieplan nemen de raamcontracten en opdrachtcentrales een belangrijke plaats in vanuit de overweging dat de doelstelling op de snelste en goedkoopste manier kan worden gehaald als de bestaande raamcontracten worden verduurzaamd en alle entiteiten er gebruik van maken.

Verhoogde samenwerking met de lokale besturen

In de beleidsnota Bestuurszaken is een verhoogde samenwerking met de lokale besturen op vlak van ondersteunende diensten, waaronder facilitaire voorzieningen, als doelstelling opgenomen. Met het openstellen van de raamcontracten voor lokale overheden worden schaalvoordelen beoogd wat betreft prijssetting, alsook efficiëntiewinsten voor de lokale besturen.

De Vlaamse Regering streeft ook naar concrete samenwerkingsovereenkomsten met de Vlaamse Gemeenschapscommissie, onder meer op het vlak van logistiek, facility en personeelsbeheer¹⁹. Op 13 januari 2013 werd een protocol gesloten over de samenwerking tussen de diensten van de betrokken administraties door het College van de Vlaamse Gemeenschapscommissie en de Vlaamse Regering. Artikel 1 voorziet in een permanente en structurele samenwerking, onder meer door *het voor elkaar openstellen van raamcontracten voor de aankoop van goederen en diensten*.

¹⁵ De Vlaamse Regering heeft duurzame overheidsopdrachten omschreven als de benadering waarbij publieke overheden milieu-, sociale- en economische criteria integreren in alle fases van hun aankoopproces van leveringen, werken en diensten, en dus de verspreiding van milieubesparende technologieën, sociale innovatie en de ontwikkeling van milieu-, socio- en ethisch verantwoorde producten en diensten bevorderen, door het zoeken naar oplossingen die de minste impact op het milieu hebben gedurende hun volledige levenscyclus en sociaal en ethisch verantwoord zijn.

¹⁶ Mededeling van de Vlaamse Regering van 5 september 2008.

¹⁷ De algemene coördinatie ligt bij het team Duurzame Ontwikkeling van het beleidsdomein Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid. Voor het beleidsdomein Bestuurszaken maakt zowel het departement Bestuurszaken (afdeling Overheidsopdrachten) als het AFM deel uit van de Task Force. Daarnaast zijn de beleidsdomeinen LNE, WSE, LV, IV, MOW, OV, WVG en EWI in de Task Force vertegenwoordigd.

¹⁸ 100% van de overheidsopdrachten die betrekking hebben op de productgroepen waarvoor duurzaamheidscriteria werden goedgekeurd. Het Vlaamse actieplan duurzame overheidsopdrachten 2009-2011, door de Vlaamse Regering goedgekeurd op 5 juni 2009, duidt die productgroepen aan als quickwins.

¹⁹ Task Force Brussel, Eindrapport, Vlaamse Gemeenschapscommissie – Vlaamse Gemeenschap, januari 2012.

Omdat de lokale besturen en de Vlaamse Gemeenschapscommissie niet behoren tot de beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid, werd het oprichtingsbesluit van het AFM aangepast door het wijzigingsbesluit van 1 maart 2013. Dat besluit verwijst naar artikel 4 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur²⁰ om raamcontracten te kunnen openstellen naar de lokale besturen en de Vlaamse Gemeenschapscommissie. De gevolgen van die openstelling voor de werking van het AFM zijn echter onvoldoende doordacht. De begeleidende nota stelt dat het niet de bedoeling is dat het AFM volledig als opdrachtcentrale zal fungeren voor de andere overheden: het zal alleen de procedurele aspecten van de aanbestedingen op zich nemen. Verder blijft de ondersteuning door het AFM beperkt tot het beantwoorden van informatieve vragen van de lokale besturen. De wijze waarop de behoeftebepaling, de opvolging en de evaluatie van de raamcontracten dient te gebeuren, is niet duidelijk. Bij wijze van proefproject werd een behoeftebepaling in samenwerking met de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten uitgevoerd om gasolie aan te kopen voor verwarmingsinstallaties²¹. Sinds het tweede semester van 2013 maakt het AFM ook deel uit van het Interprovinciaal Aankoop Platform. Dit is een (startend) overlegplatform waar ervaringen en gegevens in verband met raamcontracten kunnen worden uitgewisseld.

Het AFM werkte in 2013 een aantal criteria uit om te beslissen of een raamcontract al dan niet kan worden opengesteld voor de lokale besturen. De raamcontracten voor aardgas en hybride wagens werden al opengesteld voor de lokale besturen en de Vlaamse Gemeenschapscommissie.

Een groot aantal afnemers van de raamcontracten kan marktbeperkend werken, doordat het aantal (potentiële) uitvoerders wordt beperkt en er een risico bestaat op minder optimale prijsvorming.

Naast raamcontracten kan de Vlaamse overheid met de lokale besturen samenwerken door hen modelbestekken (voor specifieke productgroepen) ter beschikking te stellen. Behoudens twee bestekteksten²² die op de webpagina van het AFM beschikbaar zijn, stelt het agentschap de bestekken slechts beschikbaar op grond van een concrete vraag.

2.3 Conclusie

Er is geen algemene visie op de facilitaire dienstverlening via raamcontracten uitgewerkt, waarin de voor- en nadelen van het gebruik van raamcontracten worden afgewogen. De rechtsfiguur van de raamcontracten wordt gehanteerd als een instrument om efficiëntiewinsten te behalen, om duurzaamheidsaspecten in het aankoopbeleid te integreren en om de samenwerking met lokale besturen te versterken. De impact van het openstellen van raamcontracten voor alle lokale besturen op de werking van het AFM is echter onvoldoende doordacht.

²⁰ Artikel 4, §1, van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur is van toepassing op onder meer: het Vlaams Parlement en de eraan verbonden instellingen, de diensten, instellingen en rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaams Gewest, de gemeenten en de districten, de provincies, de andere gemeentelijke en provinciale instellingen met inbegrip van de verenigingen zonder winstoogmerk die ervan afhangen, de verenigingen van provincies en gemeenten, de OCMW's, enz.

²¹ De link naar de elektronische behoeftepeiling werd verspreid door de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten. Het AFM ontving 172 aangevatte peilingen, waarvan er 48 werden vervolledigd.

²² Een bestek voor plaatsing van data-, signaal- en elektrische bekabeling en een bestek voor levering van meubilair/stoelen.

Beheer van de raamcontracten

Hoofdstuk

3

3.1 Inleiding

Het Rekenhof ging na of het AFM de raamcontracten op een efficiënte wijze beheert. Het onderzocht aan de hand van 26 raamcontracten of het AFM de verschillende voorgeschreven processen bij de totstandkoming en het beheer van raamcontracten heeft gevolgd (3.2), of het agentschap de raamcontracten ononderbroken ter beschikking stelt (3.3), hoe het zijn klanten, leveranciers, dienstverleners en zijn expertise beheert (3.4) en of het over voldoende managementinformatie beschikt (3.5).

3.2 Totstandkoming en beheer van de raamcontracten

Bij de totstandkoming en het beheer van raamcontracten kunnen zes fasen worden onderscheiden:

1. Identificatie van de mogelijkheden om een raamcontract af te sluiten: hoe komt het AFM op nieuwe ideeën om raamcontracten af te sluiten (bv. via een behoeftepeiling, op eigen initiatief, op vraag van één of meer klanten) en op welke manier worden die voorstellen beoordeeld?
2. Voorbereiding van de gunning: hoe wordt bepaald wat moet worden gekocht (specificaties van de producten), wie in aanmerking komt (selectiecriteria leveranciers) en hoe zal worden aangekocht (juridische procedure, contractuele specificaties zoals leveringstermijnen)?
3. Gunning van de opdracht: wordt de overheidsopdrachtenregelgeving correct toegepast?
4. Promoten van het raamcontract bij de klanten.
5. Opvolging van de uitvoering van het raamcontract: hoe volgt het AFM de benutting van de raamcontracten door zijn klanten op en volgt het AFM op of de contractuele bepalingen worden nageleefd?
6. Evaluatie van het contract op het einde van de looptijd: wordt ieder raamcontract systematisch geëvalueerd, zodat een gefundeerde beslissing kan worden genomen over de hernieuwing ervan en zodat de eigen werking kan worden beoordeeld?

Om er zeker van te zijn dat de zes fasen effectief worden doorlopen, dat ze uniform en consistent worden toegepast en dat ze kwalitatief zijn, moeten ze worden neergeschreven in gevalideerde procedurehandleidingen en moet de verantwoordelijkheid voor elke fase duidelijk worden toegewezen. De uitvoering van elke fase moet worden opgevolgd.

Het AFM heeft een procedurehandleiding Raamcontracten opgesteld, die is goedgekeurd op de directieraad van 14 juli 2009. De handleiding werd sindsdien niet meer geactualiseerd, ook niet na de interne organisatiehervormingen van 2010 en 2013 waarbij teams werden herschikt en verantwoordelijkheden aangepast. De handleiding onderscheidt dertien verschillende procedurestappen die moeten worden gevolgd om alle raamcontracten op te stellen, te communiceren en te beheren. De handleiding wordt echter niet toegepast, zoals verder zal blijken. Bovendien zijn twee fasen in het beheer van raamcontracten niet opgenomen of uitgewerkt, nl. de identificatie van mogelijke raamcontracten en de evaluatie. Naast de handleiding heeft het AFM ook een planningsfiche voor raamcontracten opgesteld, waarop de data van de verschillende procedurestappen moeten worden ingevuld. Die planningsfiche was in geen enkel van de onderzochte dossiers aanwezig.

3.2.1 Identificatie van mogelijke raamcontracten

De overweging om nieuwe raamcontracten af te sluiten, steunt op het eigen initiatief van het AFM of op vraag van één of meer klanten. Het AFM heeft geen algemene, formele en uitgewerkte criteria om te bepalen of een raamcontract aangewezen is en die een vertaling zijn van een visie op het gebruik van raamcontracten²³. Er is ook geen instrument aanwezig om de schaalvoordelen van een nieuw raamcontract te bepalen, wat nochtans de essentie van het systeem van gegroepeerd aankopen vormt. De mogelijkheden om nieuwe raamcontracten af te sluiten, worden ook niet systematisch geïdentificeerd en het proces is weinig of niet geformaliseerd. In de procedurehandleiding van het AFM is alleen sprake van het voeren van een gerichte marktverkenning om de haalbaarheid van een nieuw raamcontract en alle eventuele opportuniteiten en beperkingen na te gaan. Wat die gerichte marktverkenning juist omhelst, wordt echter niet verduidelijkt. In de onderzochte dossiers heeft het Rekenhof geen spoor van een voorafgaande marktverkenning gevonden. Het heeft bijgevolg niet kunnen vaststellen of er een marktverkenning werd uitgevoerd en op welke wijze. De besluitvorming tot het al dan niet aanbieden van een raamcontract is dus niet transparant. Als het AFM al voorbereidende stappen heeft ondernomen, dan resulteren ze niet in een afzonderlijk schriftelijk rapport, noch in een gemotiveerde beslissing.

Het team Strategische Inkoop kan een beroep doen op het team Klantenbeheer om behoeftepeilingen bij de klanten uit te voeren (nagaan van de noden) en om tevredenheidsenquêtes af te nemen (feedback over raamcontracten die aflopen en kunnen/moeten worden verlengd). Het team Klantenbeheer voert alleen op uitdrukkelijk verzoek van het team Strategische Inkoop een bevraging uit (zie 3.4.1). De tussenkomst van het team Klantenbeheer werd in het verleden veelal achterwege gelaten: klantenbevragingen en terugkoppelingen werden beschouwd als een vertragende factor die de doorlooptijden doet oplopen. Doordat het AFM de gebruikers onvoldoende bevraagt, bestaat echter het risico dat de aangeboden raamcontracten niet tegemoetkomen aan de reële noden en steunen op incorrecte informatie. Het AFM stelt dat de resultaten van de klantenbevragingen, zoals ze in het verleden werden uitgevoerd, vaak beperkt waren en aldus minder bruikbaar als insteek voor het nieuwe raamcontract. De wijze waarop de bevraging wordt georganiseerd, werd daarom in 2013 aangepast.

In het Tactisch Overlegforum (zie 2.2.1) worden de entiteiten van de Vlaamse overheid meestal door het departement van het beleidsdomein vertegenwoordigd, waardoor de mening van grote (potentiële) afnemers ook daar niet altijd wordt gehoord. Het AFM zou de ambitie hebben in de toekomst in samenspraak met de klanten via het klantenforum of een aansturingsorgaan te bepalen welke raamcontracten het al dan niet aanbiedt en beheert.

3.2.2 Voorbereiding van de gunning

Het AFM beschikt over tal van instrumenten om de gunning van overheidsopdrachten succesvol te laten verlopen, zoals een gunningsdraaiboek, een initiatietekst overheidsopdrachtenregelgeving, modelbestekken en allerhande interne werkinstructies. De afdeling Overheidsopdrachten van het departement Bestuurszaken gaf aan dat die verschillende in-

²³ In de beleidsnota Bestuurszaken en in de beleidsbrieven worden wel specifieke raamcontracten aangekondigd: o.a. het raamcontract voor elektronische maaltijdcheques, de elektrische fiets en de veilingmeester.

structies en handreikingen in samenwerking met het AFM zullen worden geïntegreerd in één allesomvattend draaiboek.

Als het AFM het bestek van een raamcontract opmaakt, vindt geen structureel voorafgaand overleg plaats waarbij de inhoudelijke behoeften van de potentiële klanten worden afgetoetst en het plan van aanpak voor het contract wordt besproken. Het is in hoofdzaak de contractbeheerder die bepaalt welke producten zullen worden aangekocht, wie in aanmerking komt en welke juridische procedure zal worden gevolgd.

Bij nieuwe producten is de voorstudie niet geformaliseerd en niet uniform. Alleen bij bepaalde raamcontracten, voornamelijk als ze worden opgesteld op vraag van één entiteit, betreft het AFM de betrokken entiteit op ad-hocbasis bij het bestek en de gunning²⁴. Het agentschap organiseerde in 2011 ook enkele overlegmomenten met een aantal (grotere) entiteiten van de Vlaamse overheid die zelf raamcontracten sluiten om te komen tot een verhoogde samenwerking en uitwisseling van bestekken.

Bij hernieuwingen van bestaande raamcontracten beperkt de voorstudie zich tot een raming op basis van de afnames van de lopende contracten. Aangezien de klanten niet verplicht zijn hun afnamegegevens door te geven, is het AFM grotendeels afhankelijk van de juistheid en de volledigheid van de informatie aangereikt door de leveranciers en dienstverleners (zie 3.4.1). Er is een (informele) afspraak met de klanten dat lopende contracten altijd worden vernieuwd, tenzij dat niet meer nuttig zou blijken door bijvoorbeeld een te geringe afname. Het gebrek aan een zorgvuldig uitgevoerd voorafgaand marktonderzoek vergroot het risico dat bepaalde producten of diensten gedurende een bepaalde periode niet gedekt zijn door een raamcontract (zie 3.3)²⁵.

Het AFM bevestigde in zijn reactie op het voorontwerp van verslag het minder formele karakter van de voorbereidingsfase. Het wees er echter op dat de voorstudie ook steunt op een marktonderzoek (via publicatie op e-procurement), bilateraal overleg met de grootste gebruikers van het betrokken raamcontract en ervaring die is opgebouwd met de lopende opdracht. Door gebrek aan formalisering kan hier evenwel onzekerheid over bestaan en kan de continuïteit van de werking van het team en het agentschap moeilijker verzekerd worden.

3.2.3 Gunning van de opdracht

De fase van de gunning is binnen het AFM goed ontwikkeld en voldoende geformaliseerd: het agentschap kan beschikken over een procedurehandleiding en standaarddocumenten.

Medio 2012 werd een voorafgaande juridische controle in de procedure opgenomen voor bestekken die ter goedkeuring aan de Inspectie van Financiën moeten worden voorgelegd. Sinds 1 januari 2013 wordt die juridische controle uitgevoerd door de afdeling Overheidsopdrachten van het departement Bestuurszaken.

²⁴ Dat is onder meer het geval voor uniformkledij voor de DAB Vloot en de DAB Loodswezen, de regionale luchthavens en het personeel van bos, groen en natuur.

²⁵ Het AFM heeft onder meer de aanbesteding van de raamcontracten dranken, elektrische dienstfietsen en diepvriesgroenten moeten herbeginnen.

Na de interne goedkeuringsprocedure staat het team Aanbesteding²⁶ in voor de administratieve verrichtingen, zoals naleving van de publicatievoorschriften, opmaak van een procesverbaal van opening, eerste administratieve controle op de volledigheid van ingediende dossiers, opvragen van attesten met Digiflow²⁷, enz. De inhoudelijke controle op de formele en materiële regelmatigheid (inclusief handtekeningsbevoegdheid van de inschrijver), de eigenlijke selectie en de opmaak van het gunningsverslag gebeuren door de contractbeheerder.

Het Rekenhof stelde bij zijn dossiercontrole (zie 4.2) vast dat een aantal raamcontracten werd gegund nadat de zogenoemde gestanddoeningstermijn was verstreken, dat is de termijn waarbinnen de inschrijvers zijn gebonden aan hun offerte. De interne streefdata van het AFM voor de doorlooptijd van de gunningsprocedure, namelijk de tijd vanaf de beslissing een raamcontract te willen afsluiten tot aan de werkelijke gunningsbeslissing, worden blijkbaar niet gerespecteerd. Dat leidt er niet alleen toe dat er wordt gegund na het verstrijken van de gestanddoeningstermijn, maar ook dat er geen continuïteit is in het aanbod van de raamcontracten (zie 3.3). Het AFM is er zich terdege van bewust dat de doorlooptijd in de gunningsprocedure een heikel punt is binnen de organisatie: sinds begin 2012 wordt intern gerapporteerd over de opvolging van de doorlooptijden. Volgens die rapportering was de gestanddoeningstermijn in 76 van de 257 onderzochte contracten verstreken.

3.2.4 Promoten van het raamcontract bij de klanten

Alle potentiële afnemers moeten kunnen nagaan of binnen de Vlaamse overheid een raamcontract beschikbaar is dat aan hun behoeften tegemoetkomt. Als dat zo is, kunnen ze gebruik maken van het bestaande raamcontract en hoeven ze niet zelf een gelijkaardig (raam) contract af te sluiten.

Het departement Bestuurszaken werkt aan de ontwikkeling van een overkoepelend dienstenplatform, waar alle afgebakende dienstenpakketten met betrekking tot bestuurlijke aangelegenheden gecentraliseerd worden aangeboden. De raamcontracten waarvoor het beleidsdomein Bestuurszaken bevoegd is, waaronder vastgoed en facilitair management, worden gecentraliseerd in een dienstencatalogus Interne Werking die toegankelijk is via de portaalwebsite Bestuurszaken. Voor de contractinformatie wordt doorverwezen naar de extranetpagina van het AFM.

Met de informatie die het agentschap ter beschikking stelt over de lopende raamcontracten, moeten de klanten zelfstandig of met minimale ondersteuning van het team Strategische Inkoop bestellingen kunnen plaatsen op het raamcontract. Volgens de interne procedure moeten het bestek, het gunningsverslag, de gemotiveerde gunningsbeslissing, de offerte van de gekozen inschrijver, de sluitingsbrief, alsook een samenvattend document waarin het contract wordt beschreven, beschikbaar zijn voor de potentiële klanten.

In de loop van het Rekenhofonderzoek heeft het AFM de webpagina grondig aangepast. Vóór de aanpassing hanteerde het agentschap voor elke productgroep een andere opbouw.

²⁶ Het team Aanbesteding is gesitueerd binnen de afdeling Klanten en Ondersteuning.

²⁷ Digiflow is een webapplicatie die de federale overheid heeft ontwikkeld. Met Digiflow kan de aanbestedende administratie de laatste drie jaarrekeningen, het RSZ-atteest en het btw-hoedanigheidsattest opvragen van een bedrijf dat inschrijft op een overheidsopdracht.

Sommige raamcontracten werden verschillende keren vermeld, terwijl andere raamcontracten niet op de website stonden. De actualisatie van lopende en vervallen raamcontracten verliep niet vlot. Doordat het AFM de informatie naar de (potentiële) klanten niet consequent aanpaste, bestond er een groot risico dat entiteiten bestellingen plaatsten op raamcontracten die waren verlopen²⁸. Het AFM formuleerde ten aanzien van de leden van het Tactisch Overlegforum Facilitair Management (zie 2.2.1) de ambitie de site vanaf 2013 wekelijks bij te werken. De contract- en bestelinformatie wordt sindsdien op een overzichtelijke en uniforme wijze voorgesteld. Het Rekenhof heeft echter vastgesteld dat voor de productgroep voertuigen de tekortkomingen op het extranet pas in de tweede helft van 2013 waren opgelost en die voor de productgroep kleding in december 2013 nog niet waren weggewerkt.

Het team Communicatie brengt de potentiële bestellers eveneens via e-mail, met een link naar gepubliceerde informatie, op de hoogte van nieuwe of gewijzigde contracten. Niet alle potentiële afnemers hebben echter toegang tot het extranet van het AFM.

3.2.5 Opvolging van de uitvoering van het raamcontract

De raamcontracten dienen gedurende hun looptijd te worden beheerd en opgevolgd. Vanaf de toewijzing van een raamcontract door het AFM tot en met de vervaldag staat de contractbeheerder in voor het contractbeheer. Daarbij fungeert hij als aanspreekpunt bij betwistingen tussen klant en leverancier en als inhoudelijk expert voor vragen over de bepalingen in het raamcontract en over de product- of dienstengroep van het raamcontract.

In 2010 werd een werkinstructie *Opvolgen van de raamcontracten* uitgewerkt, omdat de opvolging op een ongestructureerde wijze verliep. De werkinstructie is niet de neerslag van een te volgen procedure, maar eerder een overzicht van de instrumenten die de contractbeheerder ter beschikking heeft²⁹.

De opvolging van de lopende raamcontracten verloopt nog altijd ad hoc en naar eigen goeddunken van de verschillende contractbeheerders. Zo is het de contractbeheerder die na de gunning bepaalt of een startoverleg met de gekozen opdrachtnemer raadzaam is. Volgens het AFM vond in 2012 voor vrijwel alle gesloten raamcontracten een dergelijk startoverleg plaats. Het Rekenhof heeft daarvan geen schriftelijke weerslag gevonden. De bestekken kunnen voorzien in opvolgingsgesprekken tussen het AFM en de leverancier/dienstverlener tijdens de looptijd van het raamcontract. Ook van dergelijke opvolgingsgesprekken heeft het Rekenhof geen schriftelijke weerslag teruggevonden.

Conform de beslissing van de Vlaamse Regering van 20 mei 2011 moet elke overheidsopdracht boven de 67.000 euro vanaf 1 januari 2013 worden geregistreerd in een contractmanagementsysteem³⁰. Het AFM beschikt nog niet over een degelijk contractmanagementsysteem, wat een kwalitatieve opvolging bemoeilijkt³¹. Het team Strategische Inkoop werkt sinds 2011

²⁸ Zie bijvoorbeeld contract kantoorbenodigdheden.

²⁹ Het agentschap gaf aan de werkinstructie te actualiseren.

³⁰ VR 2011 2005. Doc 0420.

³¹ De ontwikkeling van een contractmanagementsysteem door het departement Bestuurszaken werd stopgezet. Het AFM onderzoekt nu de mogelijkheid om aan te sluiten bij het contractmanagementsysteem e-delta van het beleidsdomein MOW.

een Access-databank uit. Hierin zijn een aantal basisparameters opgenomen, zoals begin- en einddatum van het raamcontract, de beheerder, enz., zowel voor de raamcontracten als de contracten op maat. Deze databank levert basisgegevens voor rapporteringen zoals de jaarinkoopplannen.

3.2.6 Evaluatie van het raamcontract op het einde van de looptijd

Zoals al eerder vermeld, staat het team Klantenbeheer in voor klantenbevragingen. De resultaten ervan kunnen dienen als insteek voor een hogere klantentevredenheid.

Sinds de oprichting van het AFM in 2004 werd alleen in 2010 een algemene klantenbevraging over de raamcontracten van het AFM georganiseerd (zie 3.4.1). Een afzonderlijke evaluatie van een raamcontract bij hernieuwing van een lopend contract heeft volgens het team Klantenbeheer nog niet plaatsgevonden. Het team Klantenbeheer heeft geen concrete vooremens om de algemene klantenbevraging over de raamcontracten te hernemen, noch bevragingen te organiseren voor de evaluatie van individuele raamcontracten. Het team gaf aan dat het wegens de beperkte personeelsbezetting onmogelijk is voor alle raamcontracten een klantenbevraging te organiseren. Dat is niet in overeenstemming met de beheersovereenkomst en de ondernemingsplannen van het AFM, waarin als doelstelling de klanteninspraak bij de opmaak van elk raamcontract wordt vooropgesteld. Het team Klantenbeheer organiseert wel een tweejaarlijkse algemene klantenbevraging over de gehele dienstverlening van het agentschap³², waarbij wordt gepeild naar de tevredenheid en de algemene perceptie van klanten van het AFM, alsook naar de algemene tevredenheid over het gebruik van raamcontracten.

Het team Strategische Inkoop gaat ervan uit dat het alle noodzakelijke input van de klanten ontvangt tijdens de looptijd van het raamcontract (zie 3.4.1). Het beperkt de klanteninput voor de te vernieuwen raamcontracten tot de grootste afnemers.

3.3 Continuïteit van de dienstverlening

Raamcontracten voor facilitaire goederen en dienstverlening dienen ononderbroken ter beschikking te worden gesteld aan de klanten van het AFM, zodat wordt vermeden dat bepaalde producten niet beschikbaar zijn. Het Rekenhof heeft bij de onderzochte raamcontracten vastgesteld dat een groot aantal onderbrekingen in de dienstverlening voorkwamen, doordat de contracten niet tijdig werden verlengd of vervangen (zie 4.3) of doordat de doorlooptijden van de gunningsprocedure werden overschreden (zie 3.2.3 en 4.2). Op die tekortkoming werd al meermaals gewezen binnen het Tactisch Overlegforum.

Bij de onderzochte raamcontracten werden onderbrekingen in de dienstverlening vastgesteld in de volgende gevallen:

- Het raamcontract kantoorbenodigdheden liep af 30/06/2010. Eind 2013 was nog steeds geen nieuw raamcontract beschikbaar³³.

³² De zogenoemde imagobarometer. Die werd voor de eerste maal uitgevoerd in 2009.

³³ Dat was volgens het AFM te wijten aan de onbeschikbaarheid van een specifieke contractbeheerder en een procedure bij de Raad van State. Sinds januari 2014 is er opnieuw een raamcontract voor kantoorbenodigdheden beschikbaar.

- Het raamcontract terreinvoertuigen was niet beschikbaar vanaf 01/10/2010, terwijl de be-stelinfo midden 2013 nog steeds op de site van het AFM stond³⁴.
- Het raamcontract voertuigen – personenwagens (2007.016) liep af op 31/01/2010. Het vol-gende raamcontract (2009/AFM/FD/GCB-V/AO/020) werd gegund op 25/11/2010, waar-door er een lacune was van 10 maanden.
- De dienstfietsen waren niet beschikbaar gedurende volledig 2012.
- Het raamcontract drukwerk³⁵ was gedurende meer dan 1 jaar niet beschikbaar (van 01/06/2011 tot 18/06/2012).

Wegens de niet-beschikbaarheid van een raamcontract sloot het team Expertise Contractbeheer in het verleden contracten op maat af om in de behoefte van de klant te kunnen voorzien³⁶. Dat brengt een onnodig grote werklast met zich.

Het AFM erkende de gebreken. Het agentschap weet de onderbrekingen enerzijds aan het stijgend aantal raamcontracten en de toenemende diversiteit in het aanbod, gecombineerd met een onvollledige bezetting van het toenmalige team Contractbeheer, en anderzijds aan de nieuwe en strengere duurzaamheidseisen, de toegenomen complexiteit en het belang van interne en externe (juridische) controle. In het ondernemingsplan 2012 werd de continuïteit van de dienstverlening als een prioriteit naar voren geschoven. Door middel van een betere planning, langere looptijden van de raamcontracten en een betere spreiding doorheen het jaar wil het agentschap een betere continuïteit garanderen.

Begin 2012 werd een nieuwe planningscyclus ingevoerd, bestaande uit categorieplannen en jaarinkoopplannen:

- Categorieplannen bevatten per productgroep een overzicht van de af te sluiten contrac-ten, de betrokken contractbeheerders, een beschrijving van de aandachtspunten voor het AFM, de mogelijke uitbreiding van het aanbod binnen de productgroep, de structuur van de markt en de marktevoluties, alsook een overzicht van de voornaamste contractanten en afnemers.
- Jaarinkoopplannen geven een overzicht van de te vernieuwen en nieuwe raamcontracten met de status van de procedure en een streefdatum voor de sluiting van het raamcontract.

In 2012 heeft het AFM voor drie productgroepen categorieplannen opgesteld (voertuigen, kantoormateriaal en machines) en vijf jaarinkoopplannen (kledij, voertuigen, meubilair, kantoormateriaal en machines). Voor 2013 heeft het een volledig jaarinkoopplan opgesteld. Dergelijke jaarinkoopplannen geven een goed overzicht over de status van een raamcontract, maar het is uiteraard vereist dat de plannen nauwgezet worden gevolgd.

Ook de reorganisatie van januari 2013 moet bijdragen tot kortere doorlooptijden en aldus de continuïteit van de dienstverlening ten goede komen. In het verleden verliepen alle aanbe-stedingen via één afdeling en werden vernieuwingen van raamcontracten soms uitgesteld om andere projecten te laten voorgaan. Nochtans beoogde die centralisatie in 2010 ook kortere doorlooptijden.

³⁴ Nieuw raamcontract terreinvoertuigen gegund op 13/08/2013.

³⁵ 2010/AFM-FD/OA/001.

³⁶ Onder meer voor terreinwagens.

3.4 Beheer van klanten, leveranciers en expertise

3.4.1 Beheer van klanten

Het AFM dient op de hoogte te zijn van de aankoopbehoeften en het aankoopgedrag van zijn klanten. Het dient zich te informeren over de benutting van de raamcontracten, over eventuele oorzaken van onderbenutting en over de tevredenheid van de dienstverlening. In de beheersovereenkomst met het AFM (zie 2.2.1) zijn daartoe o.a. de volgende strategische doelstellingen opgenomen: *continu een efficiënte en effectieve dienstverlening verzekeren en een diepgaande kennis verwerven van de potentiële klanten.*

Het team Klantenbeheer werd versterkt met drie accountmanagers. De accountmanager vormt de schakel tussen het AFM en zijn klanten. De accountmanager is het aanspreekpunt voor complexe vragen of bij knelpunten in de samenwerking met het agentschap, informeert proactief over de werking van de volledige dienstverlening van het AFM, volgt de dossiers intern op en ziet erop toe dat de gemaakte afspraken worden nageleefd en de timing wordt gerespecteerd. Elke accountmanager is verantwoordelijk voor een aantal beleidsdomeinen.

Om tot een degelijk klantenmanagement te komen, is het noodzakelijk dat de informatie over de (potentiële) klanten van het AFM op een gestructureerde wijze wordt geregistreerd en beheerd. Tegen eind 2011 diende volgens de beheersovereenkomst een gestructureerde kennisdatabank van (potentiële) klanten te zijn geïmplementeerd, die informatie over en uit de gevoerde klantenbevragingen en bilateraal overleg moet bevatten (OBD 5.1). De eerste module van de databank startte echter pas in 2013. De databank zal naast de metagegevens van alle potentiële klanten de specifieke contactpersonen en de afgenomen diensten bevatten.

Het AFM is weliswaar op de hoogte van de belangrijkste afnemers op de aangeboden contracten, maar het agentschap erkende dat het niet precies weet welke entiteiten afnemen op welke raamcontracten, noch heeft het een duidelijk en volledig overzicht van de afgenomen hoeveelheden per klant per raamcontract. Het AFM vraagt wel aan zijn klanten hun bestellingen mee te delen, maar dat gebeurt niet systematisch. De afnames van de entiteiten kunnen evenmin eenduidig uit het financieel systeem Orafin worden gehaald, los van het feit dat niet alle entiteiten binnen de Vlaamse overheid werken met Orafin. Omdat het AFM geen exacte gegevens had over de afnamehoeveelheden van zijn klanten, heeft het sinds begin 2011 in de bestekken voor raamcontracten een informatieplicht voor de leveranciers en dienstverleners opgenomen, waarbij zij dienen te rapporteren over de afgenomen hoeveelheden door de entiteiten van de Vlaamse overheid. De naleving van die verplichting door de dienstverleners en leveranciers is volgens het AFM verschillend. Sommigen dienen te worden aangespoord om aan de informatieverplichting te voldoen. In ieder geval verschaft een dergelijke rapportering door de leveranciers en dienstverleners geen sluitende zekerheid over het aantal klanten en de afgenomen hoeveelheden.

Zoals al eerder aan bod is gekomen, maakt het AFM gebruik van behoeftepeilingen en klantenbevragingen om met zijn klanten te communiceren. In 2012 heeft het team Klantenbeheer voor 5 raamcontracten een behoeftepeiling georganiseerd: aardgas, gasolie, audiovisuele ondersteuning, elektrische voertuigen en HVAC (*heating, ventilation and air conditioning*). De responsgraad op de behoeftepeilingen was laag: slechts 1 behoeftepeiling haalde een responsgraad van 50%. Daarnaast organiseert het AFM ook surveys en focusgroepen. Een sur-

vey is een enquête of opinieonderzoek waarbij een steekproef van klanten wordt bevestigd over een welbepaald raamcontract. In een focusgroep worden een tiental belangrijke klanten samengebracht, waarbij ze hun opmerkingen, bedenkingen en meningen over een bepaald raamcontract kenbaar kunnen maken. Een focusgroep aan het einde van de looptijd van een raamcontract levert nuttige informatie op, aangezien de afnemende entiteiten de voor- en nadelen en hun ervaringen met het betreffende raamcontract meedelen. De focusgroep kan toerbenodigdheden in mei 2010 kan als een best practice worden beschouwd.

In het jaarinkoopplan 2013 zijn 96 raamcontracten opgenomen. Het team Klantenbeheer voorzag in 1 behoeftepeiling voor bouwbehoeften, 10 surveys (waarvan 8 voor raamcontracten) en 6 focusgroepen (allemaal raamcontracten).

Het facilipunt (de vroegere servicelijn) is het aanspreekpunt waar klanten terecht kunnen met problemen en klachten of andere feedback kunnen geven op de dienstverlening van het AFM. Raamcontracten vormen maar een klein aandeel van het aantal meldingen dat het facilipunt ontvangt.

Alleen in 2010 heeft het team Klantenbeheer een algemene klantenbevraging over raamcontracten georganiseerd. Het ging om een elektronische bevraging die peilde naar de mate waarin klanten al dan niet gebruik maken van of interesse hebben in de raamcontracten, de reden waarom er geen gebruik van werd gemaakt, de tevredenheid van klanten over de aangeboden raamcontracten, suggesties om raamcontracten aantrekkelijker te maken, de interesse van potentiële klanten voor nieuwe raamcontracten en de verwachtingen van potentiële klanten naar inspraak en communicatie. De vragenlijst was overzichtelijk opgesteld en bevatte per productgroep (voertuigen, kledij, machines, technieken en meubilair – in totaal 43 raamcontracten) een aantal stellingen over afname en tevredenheid. Ook was het mogelijk eigen suggesties te formuleren of aan te geven waarom de entiteit bv. voor een bepaald product zelf een contract had afgesloten.

Van de klantenbevraging werd een resultatenverslag opgesteld, alsook een managementsamenvatting. Door de lage responsgraad en de onvolledigheid van de gegevens konden moeilijke algemene conclusies worden getrokken uit de bevraging³⁷. Niettemin bleek dat het aantal potentiële (nieuwe) klanten binnen de Vlaamse overheid nog groot is. Voor 24 van de 43 raamcontracten was het aantal potentiële klanten groter dan het aantal effectieve klanten en bij 5 van de 43 raamcontracten was dat aantal net zo groot. Uit de analyse bleek ook dat er enkele raamcontracten werden aangeboden waarop nauwelijks (of geen) entiteiten afnamen. Een van de voornaamste redenen waarom potentiële klanten geen gebruik maakten van een raamcontract voor een bepaald product of dienst bleek dat de betrokken entiteit er niet van op de hoogte was dat het AFM een dergelijk raamcontract aanbood. Een andere vaak aangehaalde reden was het gebrek aan continuïteit in het aanbod, waardoor potentiële klanten zelf een

³⁷ De bevraging werd verstuurd naar alle N-functies en alle gekende facilitaire contactpersonen bij (potentiële) klanten. In totaal werden 332 personen bevestigd. De responsgraad op de vragenlijst was zeer verscheiden: 72 personen (21,7%) hebben de vragenlijst volledig ingevuld, 198 contactpersonen (59,6%) hebben de vragenlijst slechts gedeeltelijk ingevuld, 62 hebben niet gereageerd. Onder de respondenten waren alle beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid vertegenwoordigd, maar slechts 65 van de bevestigde entiteiten (53%) hebben de vragenlijst ingevuld. Omdat het AFM een volledig en duidelijk inzicht heeft in de behoeften en de tevredenheid van zijn (potentiële) klanten, is het uiteraard noodzakelijk dat dergelijke bevragingen worden ingevuld en bij voorkeur volledig. Het AFM is daarvoor afhankelijk van de medewerking en goodwill van de entiteiten van de Vlaamse overheid.

contract voor hun noden en behoeften hadden gesloten. Als derde reden kwam uit de bevraging dat de raamcontracten niet voldeden aan de specifieke noden van de potentiële klant. Verder verkoos de meerderheid van de respondenten alle communicatie met het AFM over raamcontracten (informatie, inspraak, feedback bij klachten, specifieke inhoudelijke informatie en bestelvoorwaarden) via e-mail te voeren.

In het ondernemingsplan 2013 is als onderdeel van de strategische doelstelling *Continu een efficiënte en effectieve dienstverlening uitbouwen* de doelstelling opgenomen facilitaire Service Level Agreements (SLA's) met klanten af te sluiten. In 2013 is voor de dienstverlening betreffende raamcontracten een SLA uitgewerkt. In 2014 wenst het AFM deze kader-SLA's af te toetsen met de klant, eventueel bij te sturen en vervolgens te implementeren via samenwerkingsovereenkomsten. Hiermee wil het AFM evolueren naar een klantgericht dienstencentrum, zoals voorzien in het ondernemingsplan 2014.

3.4.2 Beheer van leveranciers en dienstverleners

Het AFM dient zich te informeren over de performantie van de leveranciers en dienstverleners. De afnemende entiteiten staan echter zelf in voor de aankopen en afname van diensten op grond van de raamcontracten. De klanten van het AFM zijn dan ook in de eerste plaats zelf verantwoordelijk om de correcte uitvoering van de raamcontracten op te volgen (levertijden, conformiteit en kwaliteit van de geleverde producten en diensten, conformiteit van de afgesproken prijzen). Om de klanten het mogelijk te maken de controle zelf uit te voeren, verstrekt het AFM via de website de nodige informatie.

Het leveranciersmanagement binnen het agentschap is niet gestructureerd. Elke contractbeheerder houdt voor zijn raamcontracten op eigen initiatief en op zijn eigen manier de contactgegevens bij van de leveranciers en dienstverleners, wat voor moeilijkheden kan zorgen bij afwezigheid van de contractbeheerder. Er is geen overzicht per raamcontract van de beschikbare gegevens over de uitvoering, zoals bestelvolumes, afnemende entiteiten, beoordeling van klanten, klachten, juridische betwistingen, afspraken van opvolgingsvergaderingen, enz.

Informatie over de resultaten van uitgevoerde marktonderzoeken wordt niet gecentraliseerd.

3.4.3 Beheer van expertise

Het AFM moet over voldoende expertise beschikken om raamcontracten af te sluiten of moet een beroep doen op externen die over de nodige technische kwaliteiten beschikken. Het aantal personeelsleden dat instaat voor de raamcontracten, moet aangepast zijn aan de opdrachten en dient te steunen op een behoeftestudie. Het personeel dient ook over de juiste deskundigheid en technische kennis te beschikken. Personeelsleden moeten de mogelijkheid krijgen de nodige kennis en vaardigheden te ontwikkelen en te onderhouden.

Het AFM beschikt niet over een behoeftestudie van het benodigde aantal personeelsleden en de vereiste technische bekwaamheden. Hoewel het aanbod van raamcontracten steeds uitbreidt (ook naar de lokale besturen), zijn er geen significante wijzigingen in het personeelsbestand dat zich bezighoudt met het beheer van de raamcontracten.

Elke productgroep wordt aan een individuele contractbeheerder toegewezen. Bij afwezigheid van een contractbeheerder worden zijn taken overgenomen door het teamhoofd en de praktische zaken door een administratief personeelslid. Een langere afwezigheid van een contractbeheerder is moeilijk op te vangen, gelet op het specialistisch profiel.

Het AFM gaf aan over voldoende expertise en productkennis te beschikken om de raamcontracten te sluiten en te beheren. Voor sommige raamcontracten doet het wel een beroep op externe technici, maar dat zijn dan meestal personeelsleden van andere entiteiten van de Vlaamse overheid (bv. de preventieadviseur). Het AFM schenkt geen bijzondere aandacht aan het onderhouden en verder ontwikkelen van de vaktechnische kennis. Als het AFM niet over de vereiste technische kennis beschikt, wordt de opdracht niet uitgevoerd. De contractbeheerders en de administratieve ondersteunende personeelsleden volgen wel op regelmatige basis een opleiding over de overheidsopdrachtenregelgeving. Ze kunnen voor juridische kwesties altijd een beroep doen op de kennis van de afdeling Overheidsopdrachten van het departement Bestuurszaken.

3.5 Managementinformatie

Het AFM dient over voldoende managementinformatie te beschikken om te kunnen nagaan en opvolgen of het de doelstellingen uit de beheersovereenkomst en ondernemingsplannen realiseert. Die informatie is ook onontbeerlijk voor de externe verantwoording.

In de beheersovereenkomst 2011-2015 worden per strategische doelstelling operationele beleids- en organisatiedoelstellingen opgelijst³⁸. Per doelstelling worden een of meer indicatoren opgenomen met bijbehorende streefnormen. Een aantal informatiesystemen die het mogelijk moeten maken de indicatoren en streefnormen op te volgen, waren tijdens het Rekenhofonderzoek in ontwikkeling³⁹. De managementinformatie over het beheer van de raamcontracten wordt door het AFM bijgevolg ad hoc en fragmentarisch bijgehouden. Het agentschap beschikt weliswaar over bepaalde informatie (zie 3.4), maar bij gebrek aan een degelijk contractmanagementsysteem slaagt het er niet in die gegevens op een efficiënte wijze te beheren⁴⁰. Het AFM kocht een Facility Management System aan dat in 2014 zal worden geïmplementeerd. Het softwarepakket bevat onder meer een module voor contractbeheer en klantenondersteuning. Het Facility Management System moet toelaten om geïntegreerde gegevens weer te geven en de processen beter te plannen en op te volgen.

Het AFM dient over de verwezenlijking van de doelstellingen en prestaties jaarlijks voor 31 maart te rapporteren. Voor 2012 is er echter geen jaarrapport over de uitvoering van de beheersovereenkomst of het ondernemingsplan beschikbaar⁴¹.

³⁸ De operationele beleidsdoelstellingen vloeien voort uit het Vlaamse regeerakkoord en de beleidsnota's. De operationele organisatiedoelstellingen vinden onder meer hun oorsprong in interne oefeningen binnen het agentschap, adviezen van IAVA, klantenbevragingen, enz.

³⁹ Bv. de gestructureerde kennisdatabank.

⁴⁰ Bv. geen opvolging van de continuïteit in het aanbod van raamcontracten.

⁴¹ Het agentschap heeft zijn jaarrapport over het ondernemingsplan 2013 wel gepubliceerd.

Over het beheer van de raamcontracten als afzonderlijke dienstverlening van het AFM is nog geen algemene rapportering verschenen. In het jaarverslag van het agentschap worden wel een aantal algemene cijfergegevens weergegeven (aantal raamcontracten, enz.).

3.6 Conclusie

Het onderzoek naar de mogelijkheden om raamcontracten af te sluiten, is binnen het AFM weinig geformaliseerd en niet transparant. De mogelijkheden worden niet systematisch geïdentificeerd. De klanten worden onvoldoende bevraagd over hun noden. De voorbereidende stappen in de besluitvorming om een raamcontract aan te bieden (marktverkenning, behoeftepeiling, evaluatie) resulteren voor zover ze plaatsvinden niet in een afzonderlijke rapportering. Er is geen structureel overleg tussen het AFM en de klanten bij nieuwe raamcontracten en bij bestaande beperkt de voorstudie zich tot een raming van de afgenomen hoeveelheden. Bij de gunningen worden de vooropgestelde streefdata niet gehaald, waardoor de doorlooptijden van de gunningsprocedure oplopen en de continuïteit van de dienstverlening in het gedrang komt. De contract- en bestelinformatie op de website van het AFM werd geüniformeerd. De evaluatie van de raamcontracten is echter ontoereikend: ze beperkt zich tot een raming van de afgenomen hoeveelheden. Er is geen systematische evaluatie van elk raamcontract die resulteert in een evaluatierapport.

De continuïteit van de dienstverlening is een heikel punt. Raamcontracten worden niet tijdig verlengd of vervangen, waardoor (potentiële) klanten afhaken en een andere oplossing zoeken voor hun behoeften.

Het klantenbeheer is ondermaats. Hoewel het AFM over een aantal instrumenten beschikt om kennis te verwerven over zijn klanten, maakt het daar te weinig gebruik van. Het AFM heeft geen duidelijk zicht op wie afneemt op de raamcontracten, noch op de afgenomen hoeveelheden. Het leveranciersmanagement is niet gestructureerd en er is geen overzicht per raamcontract van de beschikbare informatie over de uitvoering. Het AFM dient erover te waken voldoende gekwalificeerd personeel in te zetten voor het beheer van de raamcontracten, gelet op het aantal aangeboden raamcontracten en de openstelling ervan naar de lokale besturen.

Het ontbreekt het AFM aan de vereiste managementinformatie om zelf het beheer van de raamcontracten te kunnen beoordelen. Externe verantwoording en rapportering, bv. in het kader van de uitvoering van de beheersovereenkomst, ontbreken bij gebrek aan adequate gegevens.

Gunning en uitvoering van de raamcontracten

Hoofdstuk

4

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk rapporteert het Rekenhof over de rechtmatigheid van de gunning en de inhoud van de raamcontracten (4.2), alsook van de uitvoering ervan (4.3). Daartoe heeft het 26 raamcontracten onderzocht, verdeeld over de verschillende productgroepen.

4.2 Gunning en inhoud van de raamcontracten

Het Rekenhof ging na of de opdrachten werden gegund in overeenstemming met de regels van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en het uitvoeringsbesluit van 8 januari 1996, meer bepaald:

- naleving van de publicatievoorschriften,
- verloop van de kwalitatieve selectie,
- toetsing van de uitsluitingsgronden,
- administratieve en technische regelmatigheid van de offertes,
- correcte toepassing van de gunningscriteria,
- naleving van de motivering en de informatieverplichting,
- naleving van de delegatieregeling.

Ook heeft het Rekenhof onderzocht of de contractuele bepalingen overeenstemden met de dwingende voorschriften van de wet en het koninklijk besluit van 26 september 1996 en zijn bijlage (de algemene aannemingsvoorwaarden). Onder meer heeft het getoetst:

- of de betalingsvoorwaarden beantwoordden aan het principe van de verstrekte en aanvaarde diensten,
- of er werd voorzien in de reglementair voorgeschreven borgtocht,
- of de overeenkomst voorzag in strafmaatregelen in geval van laattijdige levering,
- of de betalingstermijnen overeenstemden met de reglementaire bepalingen.

Inhoud

Op het vlak van de inhoud van de bestekken van de raamcontracten heeft het Rekenhof weinig ernstige tekortkomingen vastgesteld. In de bestekken zijn de clausules over de verlenging van de looptijd van de raamcontracten wel zeer verscheiden. Er is geen sprake van een geüniformeerde standaardbepaling. Het AFM wees erop dat de raamcontracten gedurende verschillende jaren en door verschillende contractbeheerders zijn opgesteld en dat het om diverse producten gaat.

Het raamcontract onderhoud liften bevat een bepaling waarbij het AFM een minimale afname van 50% heeft gegarandeerd. De garantie steunde op het aantal installaties dat in beheer is bij het AFM. De garantie van een minimale afname vergt een grote voorzichtigheid en vereist een perfecte opvolging, wat in de praktijk niet altijd mogelijk is.

Gunning

Op het vlak van de gunning van de raamcontracten heeft het Rekenhof tekortkomingen vastgesteld bij de gestanddoeningstermijn. Het AFM heeft een aantal raamcontracten gegund nadat de gestanddoeningstermijn was verstreken. De gestanddoeningstermijn is wettelijk bepaald op 60 kalenderdagen vanaf de opening van de offertes en binnen die termijn zijn de inschrijvers gebonden aan hun offerte. Binnen die termijn dient de opdrachtgever de aanbesteding te gunnen, tenzij het bestek een langere termijn vermeldt. Als de gestanddoeningstermijn dreigt te verstrijken, kan de opdrachtgever aan de nuttigste gerangschikte inschrijvers vragen hun offerte te willen handhaven. In dat geval kan de inschrijver een prijsverhoging vragen.

In de volgende dossiers werd de gestanddoeningstermijn niet gerespecteerd en kon het AFM geen bewijs van verlenging voorleggen:

- 2012/AFM/OA/2219 – diepvriesgroenten (opening offertes 08/05/2012 – gunningsbrief 07/09/2012: overschrijding 2 dagen),
- BZ/FD/2007.319 – veiligheidsschoenen (opening offertes 17/10/2007 – gunningsbrief 15/01/2008: overschrijding 30 dagen),
- 2010/AFM/FD-GCB-k/007 – uniformkledij onthaalpersoneel (opening offertes 08/09/2010 – gunningsbrief 30/08/2011: overschrijding 296 dagen).

Bij het raamcontract 2010/AFM/OO/034 – bestelwagens (opening offertes 15/12/2010) werd de gestanddoeningstermijn verlengd tot 30/09/2011. De gunningsbrief dateert evenwel van 06/10/2011.

Bij het raamcontract 2009/AFM/FD/GCB-V/020 – personenwagens-afstandwagens-diesel werd driemaal een verlenging van de gestanddoeningstermijn gevraagd (tot 02/12/2010). De opening van de offertes vond plaats op 03/11/2009, terwijl de gunningsbrief werd verstuurd op 25/11/2010, zijnde meer dan één jaar later.

Ook de borgtocht zorgde voor rechtmatigheidsproblemen. Voor de meeste raamcontracten dient de afnemende entiteit bij iedere bestelling in te staan voor de inning van de wettelijk voorgeschreven borgtocht. Bij sommige raamcontracten diende het AFM daar echter voor in te staan. Het AFM kon het bewijs van borgstelling niet voorleggen voor de volgende raamcontracten:

- Drank en snoepautomaten – AFM/FD/2008.708
- Elektronische maaltijdcheques – 2011/AFM/SA/OA/005
- Kantoorbenodigdheden – BZ/AFM/FD/2007.706
- Stoelen – 2011/AFM/OO/062
- Bureau's en vergadertafels – 2011/AFM/00/052
- Onderhoud liften – 2011/AFM/OAZ/21316

Voor het raamcontract dranken 2011/AFM/OA/2134 werd de borgtocht 16 kalenderdagen te laat gesteld.

Het Rekenhof had ook oog voor de looptijd van de raamcontracten. De looptijd mag de vier jaar niet overschrijden, behoudens in uitzonderlijke en behoorlijk gemotiveerde gevallen⁴². De contractbeheerder bepaalt de looptijd van het raamcontract aan de hand van de structuur van de markt, het soort product (al dan niet snel evoluerend), de mate van prijsvastheid en de mogelijkheid om een goede prijssherzieningsformule in te bouwen. Het AFM streeft ernaar de looptijd van de raamcontracten te laten evolueren naar drie à vier jaar. Als voor een bepaald product of dienst voor de eerste maal een raamcontract wordt afgesloten, houdt het AFM de looptijd beperkt tot één à twee jaar. Dat kan als een goede praktijk worden beschouwd. Raamcontracten die voor de eerste maal werden afgesloten, worden door het AFM niet altijd opengesteld voor andere entiteiten van de Vlaamse overheid. De steekproef bevatte één raamcontract met een looptijd van vijf jaar, die werd gemotiveerd⁴³.

4.3 Uitvoering van de raamcontracten

Bij het onderzoek naar de uitvoering van de raamcontracten ging het Rekenhof na of de wijzigingen aan de oorspronkelijke contracten overeenstemden met de toepasselijke regelgeving en de contractuele bepalingen. Het betreft voornamelijk prijssherzieningen en verlengingen van de looptijd van de raamcontracten. Ook is onderzocht of het AFM, via de website, aan zijn klanten tijdig alle benodigde informatie meedeelt om de bestelling, uitvoering en betaling van de opdrachten conform de contractuele bepalingen te kunnen doen.

Het Rekenhof heeft wat betreft de verlengingen van de looptijd van de raamcontracten de volgende tekortkomingen vastgesteld:

- Het raamcontract gele dienstfietsen⁴⁴ liep tot 31/12/2010 met mogelijkheid van verlenging tot 31/12/2011. Een bewijs van verlenging kon het AFM niet overleggen. Eind 2012 stond de bestelinfo nog altijd op de website van het AFM.
- Van het raamcontract terreinvoertuigen⁴⁵, waarvan de duur afliep op 30/09/2010 en waarbij geen verlenging van de looptijd mogelijk was, stond de bestelinfo midden 2013 nog altijd op de site van het AFM.
- Het raamcontract kantoorbenodigdheden⁴⁶ liep af op 30/06/2010. Ruim na deze datum stond de bestelinfo nog op de site van het AFM en werden er nog bestellingen geplaatst op het verlopen contract. Pas in januari 2014 was er een nieuw raamcontract voor kantoorbenodigdheden.
- In de productgroep kleding was de bestelinfo van verscheidene raamcontracten na afloop nog beschikbaar op de site van het AFM.
- Het raamcontract drank- en snoepautomaten liep tot augustus 2011 en was niet verlengbaar. Er is sindsdien geen raamcontract meer voorhanden voor de aanwezige automaten.

⁴² De norm van vier jaar is opgenomen in artikel 32 van de wet van 15 juni 2006 betreffende overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten en werd ook als interne norm binnen het AFM overgenomen.

⁴³ Het betreft hier het raamcontract 2010/AFM/Geb-T/OO/014 – onderhoud van toegangscontrole en tijdsregistratie.

⁴⁴ 2010/AFM/FD-GCB-V/OPZB/016.

⁴⁵ AFM/FD/2008.5.

⁴⁶ BZ/AFM/FD/2007.706.

- Het raamcontract voertuigen – personenwagens (2007.016) liep af op 31/01/2010. Het volgende raamcontract (2009/AFM/FD/GCB-V/AO/020) werd pas gegund op 25/11/2010, waardoor er een lacune was van 10 maanden. Dat laatste raamcontract liep tot 31/01/2012. Het bestek bepaalt uitdrukkelijk dat na die datum geen nieuwe bestellingen mogelijk zijn. Volgens de bestelinfo op de website van het AFM konden echter nog bestellingen worden geplaatst tot 31/07/2013.

Als zich in de onderzochte dossiers prijsaanpassingen voordeden, zijn ze correct verlopen. De contractbeheerders volgen dat aspect van de raamovereenkomsten goed op.

Zonder rekening te houden met de gebrekkige actualisatie van de looptijd van de contracten, is de bestelinfo die het AFM op de website plaatst, afdoende om afnemende entiteiten op een contractconforme manier bestellingen te laten plaatsen en betalingen uit te voeren. Ook de technische productinformatie is waar nodig aanwezig op de website, zodat klanten de geleverde waren kwalitatief kunnen keuren.

4.4 Duurzaamheidscriteria in de raamcontracten

Het AFM neemt in de bestekken van de raamcontracten duurzaamheidscriteria op.

In de productgroep kleding vraagt het in de bestekken naar een beschrijving van de milieuvriendelijke prestaties van het voorgestelde product en dient de inschrijver (of zijn onderaannemers) middels een verklaring op erewoord te verklaren zich te houden aan de IAO-normen⁴⁷. In de productgroep voertuigen worden de ecologische aspecten beoordeeld op grond van de ecoscore methodologie. De bestekken bevatten vereisten op het vlak van de toegelaten ecoscore en bij de gunning wordt het criterium ecologie als weegfactor meegenomen. Ook in andere productgroepen worden in de recentste bestekken altijd duurzaamheidscriteria opgenomen.

Daarnaast biedt het AFM raamcontracten aan die specifiek op de duurzaamheid zijn gericht. Het gaat hier onder meer over de raamcontracten voor dienstfietsen en elektrische fietsen (beschikbaar sinds 2013), het raamcontract voor elektrische voertuigen (beschikbaar sinds 22/07/2013), het aanbieden van hybride wagens, het uitvoeren van energieaudits, enz.

4.5 Conclusie

Het AFM past de regelgeving met betrekking tot de gunning en de uitvoering van de raamcontracten niet altijd correct toe. Knelpunten zijn afsluiten van contracten na de gestanddoeningstermijn en miskennen van de regels voor de verlenging van raamcontracten. Het AFM heeft oog voor duurzaamheidscriteria in de bestekken.

⁴⁷ Onder meer raamcontract uniformkledij onthaalpersoneel. IAO-normen betreffen de arbeidsomstandigheden zoals vervat in de basisconventies van de Internationale Arbeidsorganisatie.

Conclusies

Hoofdstuk

5

Hoewel onder meer de beleidsnota en de beheersovereenkomst doelstellingen bevatten voor de facilitaire dienstverlening van het AFM, is er een gebrek aan een algemeen uitgewerkte visie voor het gebruik en beheer van de raamcontracten: er zijn geen normen voor het minimaal te verzekeren aanbod vastgelegd, noch heeft het agentschap de voor- en nadelen van het werken met raamcontracten afgewogen of heeft het aangegeven volgens welke principes die afweging moet plaatsvinden.

Het AFM heeft al heel wat inspanningen geleverd om het beheer van de raamcontracten te verbeteren: het voerde een reorganisatie door en voorzag bijvoorbeeld in accountmanagers. Het werkt aan de ontwikkeling van beheersinstrumenten, zoals een kennisdatabank, of heeft die al in gebruik genomen, zoals categorieplannen en jaarinkoopplannen. Toch beheert het agentschap de raamcontracten nog niet altijd op een voldoende efficiënte wijze. Zo kent het agentschap de noden en behoeften van zijn (potentiële) klanten niet voldoende en onderzoekt het niet systematisch de mogelijkheden om raamcontracten af te sluiten. Het AFM beschikt weliswaar over de nodige standaarddocumentatie om een gunning vlot te laten verlopen, maar bij de start van de gunningsprocedure vindt geen structureel overleg plaats met de klanten. Op het einde van de looptijd van de raamcontracten vindt geen systematische evaluatie plaats. De informatie die het AFM ter beschikking stelt aan zijn klanten om bestellingen te plaatsen, is wel voldoende. Het agentschap kan echter geen continue dienstverlening verzekeren doordat het vooropgestelde streefdata en doorlooptijden tijdens de gunningsprocedure geregeld overschrijdt en raamcontracten niet tijdig vernieuwt. Voor de continuïteit van zijn dienstverlening heeft het zijn aandacht weliswaar verscherpt.

Ook het klanten- en leveranciersbeheer verloopt niet op een gestructureerde manier, waardoor het AFM geen duidelijk zicht heeft op wie afneemt van de raamcontracten, noch op de afgenomen hoeveelheden, noch op de uitvoering door de leveranciers.

Bij gebrek aan een degelijk contractmanagementsysteem is het AFM nog niet in staat zelf zijn beheer van de raamcontracten te beoordelen en te verbeteren. Over dat beheer is geen duidelijke rapportering beschikbaar.

De inhoud van de bestekken en de gunning van de raamcontracten zijn grotendeels in overeenstemming met de regelgeving. De meest voorkomende tekortkomingen betreffen het afsluiten van contracten na de gestanddoeningstermijn en het niet correct toepassen van de regels voor de verlenging van de raamcontracten. Het AFM heeft wel oog voor duurzaamheidscriteria in de bestekken van de raamcontracten.

Aanbevelingen

Hoofdstuk

6

1. Het AFM dient te beschikken over een uitgewerkte visie voor het gebruik en beheer van raamcontracten, o.a. door specifieke strategische en operationele doelstellingen te formuleren en die op te volgen en na te leven. Die visie zou de criteria kunnen onderbouwen waarmee het agentschap het nut van een raamcontract beoordeelt.
2. Het AFM dient het beheer van de raamcontracten efficiënter te organiseren door:
 - de procedurehandleiding voor het beheer van raamcontracten te actualiseren en uit te werken, en de verschillende stappen effectief uit te voeren; meer bepaald moet het AFM systematisch de mogelijkheden nagaan om raamcontracten te sluiten en elke procedurerestap documenteren (bv. marktverkenning, evaluatie), zodat kennisoverdracht mogelijk is;
 - het sluiten van raamcontracten grondig voor te bereiden middels marktonderzoek en overleg met potentiële klanten;
 - realistische planningen op te stellen en zich daaraan te houden, zodat zich geen onderbrekingen in de dienstverlening voordoen;
 - raamcontracten systematisch te evalueren.
3. Het AFM dient werk te maken van een gedegen klanten- en leveranciersbeheer, waarbij het agentschap de klanten grondig bevraagt en alle gegevens over de klanten en leveranciers in een database opneemt, zodat het een onderbouwd marketingbeleid kan voeren.
4. Het AFM dient over een contractmanagementsysteem te beschikken waarmee het zijn eigen werking kan evalueren en verbeteren.
5. Het AFM dient de regelgeving voor de gunning van de contracten strikt na te leven en op te volgen.

Reactie van de minister

Hoofdstuk



In zijn antwoord van 19 mei 2014 nam de minister akte van de conclusies en aanbevelingen. Hij sloot zich aan bij de administrateur-generaal van het agentschap, die zijn commentaar op 17 februari 2014 aan het Rekenhof had bezorgd. De minister ziet evoluties binnen de processen van het Agentschap voor Facilitair Management, onder meer op het vlak van contractbeheer, relatiemanagement en het komen tot efficiënte workflows en strategische inkoopprocessen. Hij zal de administrateur-generaal van het agentschap oproepen de veranderingen en acties voort te zetten.

Bijlage

BIJLAGE

Antwoord van de Vlaamse minister van Bestuurszaken

19 mei 2014

Betreft: Audit van het Rekenhof van de raamcontracten van het Agentschap voor Facilitair Management

Geachte heer,

Ik ontving in goede orde het ontwerpverslag van het Rekenhof met betrekking tot de audit van de raamcontracten van het Agentschap voor Facilitair Management.

Ik neem akte van de conclusies en aanbevelingen die in het ontwerpverslag zijn opgenomen.

Gelet op de evoluties die ik zie binnen de processen van het Agentschap voor Facilitair Management, o.m. op vlak van contractbeheer, relatiemanagement en het komen tot efficiënte workflows en strategische inkoopprocessen, sluit ik mij aan bij de commentaar van de administrateur-generaal van het Agentschap zoals deze u werd bezorgd bij brief van 17 februari 2014.

Ik zal de administrateur-generaal van het Agentschap voor Facilitair Management oproepen om de veranderingen die ingezet zijn en de acties die gepland staan onverminderd verder te zetten.

Hoogachtend,

Geert Bourgeois

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden op de website van het Rekenhof.

Daar kunt u zich ook abonneren op de RSS-feeds om op de hoogte te blijven van nieuwe publicaties.



ADRES

Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.

+32 2 551 81 11

FAX

+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be